

CONTROL DE LA CORRUPCIÓN: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Mariano Fernández Landoni(*)

Gustavo Martín(**)

La utilidad de un sistema de declaraciones juradas patrimoniales de contenido público en la transparentación de la gestión de gobierno.

Los temas de la ética, el control de la corrupción y las políticas de transparencia ocupan un lugar cada vez más importante en la agenda pública de los gobiernos del mundo.

Ante los costos de la corrupción, la creciente exigencia de eficiencia en los procesos de decisiones públicas se corresponde con una demanda de mayor transparencia y claridad.

La corrupción quiebra la confianza pública en los gobernantes y hace que la sociedad deje de sentirse representada por la dirigencia política, a la que percibe como una clase privilegiada que sólo obtiene beneficios para sí o para sus familiares o amigos. Es así como el sistema democrático aparece seriamente comprometido por este mal.

Además, la corrupción acarrea consecuencias económicas: perjudica las inversiones, distorsiona los incentivos, pone una barrera a la entrada de potenciales participantes de un mercado, genera ineficiencias en la distribución de recursos, perjudica a las empresas más eficientes, premia a quienes buscan ganancias improductivas, dilata las decisiones públicas y dilapida los recursos públicos, parte de los cuales deben destinarse a prevenir y castigar a la corrupción. Así, los costos de la corrupción se trasladan a toda la sociedad.

Conscientes de la magnitud y las consecuencias del problema, los gobiernos se esfuerzan para incrementar la transparencia y la publicidad de sus actos. Uno de los mecanismos propuestos para conseguir tal objetivo es instituir un sistema de declaración de ingresos y bienes de los funcionarios que, debidamente publicitados, permita analizar la evolución de sus patrimonios y brindar a la ciudadanía en general y a la prensa en particular, elementos para vigilar el comportamiento del gobierno y de sus empleados.

Nuestro país dio los primeros pasos en esta dirección al instaurar un sistema que obliga a los funcionarios públicos a presentar declaraciones juradas patrimoniales de contenido público. Este artículo pretende analizar la eficiencia teórica de este sistema para controlar y disminuir los niveles de corrupción y observar su aplicación práctica.

Para ello, se considerará, en primer lugar, la evolución histórica del régimen de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos; luego, se describirá el régimen actualmente vigente; finalmente, se intentará responder las siguientes preguntas: ¿Es realmente útil desarrollar un Sistema de Declaraciones Juradas para disminuir los niveles de corrupción de los funcionarios? ¿Se puede incrementar la transparencia en la gestión estatal controlando la evolución patrimonial, los posibles conflictos de intereses y las incompatibilidades de los agentes? ¿Considerando su costo en recursos humanos, financieros y materiales, se justifica desde el punto de vista económico y de mejora de la eficiencia estatal la puesta en marcha de un sistema de control de declaraciones juradas? ¿Qué beneficios reales obtiene el Estado de este control?

1. Antecedentes del sistema

1.1. Las declaraciones juradas patrimoniales de contenido secreto

Hasta 1999, el sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos usado en nuestro país se regía por el Decreto Nº 494 del 5 de abril de 1995, según el cual, la presentación debía realizarse en sobre cerrado y lacrado ante las áreas de personal de sus jurisdicciones y organismos, quienes debían remitirlas a la Escribanía General de Gobierno de la Nación, responsable de la recepción final, custodia, archivo y registro. La información contenida en la declaración era de carácter confidencial y secreto (artículo 11) y sólo podía conocerse en sumario administrativo, por intermedio de la Procuración del Tesoro de la Nación o a pedido del Fiscal General de Investigaciones Administrativas, del síndico general de la Nación, del Procurador

General de la Nación o del juez competente y a requerimiento del declarante (artículo 15).

1.2. Avances hacia la publicidad y el control social

La Convención Interamericana contra la Corrupción, suscripta en marzo de 1996 por la mayoría de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos -y ratificada por nuestro país por Ley 24.759- establece en su artículo 3º (Medidas Preventivas) que los Estados parte convienen considerar la aplicabilidad de medidas...destinadas a crear, mantener y fortalecer:... 4.º Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

El Decreto 152 del 14 de febrero de 1997 creó la Oficina Nacional de Ética Pública y en su artículo 4º, inc. d) estableció como una de sus finalidades la de crear y desarrollar un Programa de control y seguimiento de la situación patrimonial y financiera de todos los agentes de la Administración Pública nacional, a partir de las declaraciones juradas de los mismos. El control al que se refería el decreto implicaba que se debía verificar tanto la consistencia interna de la información declarada (v.g., que los activos declarados guardaran relación con el flujo de ingresos que percibe el funcionario), como su veracidad (que lo declarado por el funcionario fuese real situación en cuanto a activos, pasivos e ingresos). Por su parte, el seguimiento implicaba analizar la evolución en el tiempo de la situación patrimonial y financiera de los sujetos obligados, manifestada a través de las declaraciones juradas presentadas en distintos períodos. Por tanto, de lo expresado en el decreto, se deduce que el control y seguimiento sólo podía realizarse a través de declaraciones juradas abiertas. Sin embargo, las declaraciones continuaron siendo cerradas, hasta que se dictó la normativa reglamentaria que hizo público el contenido de las mismas

1.3. Las declaraciones de contenido público

La gran innovación en la materia se produjo en 1999, al sancionarse el Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto 41 del 27 de enero que, en su artículo 50, establece que el contenido de las declaraciones juradas Patrimoniales y Financieras tendrá carácter público y podrá ser consultado en la Oficina Nacional de Ética Pública, mediante la presentación por escrito de una solicitud. El régimen determinaba la obligación de los funcionarios de declarar su situación patrimonial al asumir sus cargos, anualmente y al cesar en sus funciones.

El ciudadano que deseara conocer el patrimonio y los ingresos de cualquier funcionario, sólo debía completar un trámite indicando nombre, documento, domicilio e interés que motivaba la consulta. Las únicas limitaciones eran la imposibilidad de utilizar la información para propósitos ilegales, para fines de especulación o lucrativos, para determinar el nivel de crédito de una persona o para obtener dinero o beneficios con fines políticos.

El sistema se puso en marcha y alrededor de 33 mil funcionarios de las máximas jerarquías de la Administración Pública nacional declararon su situación patrimonial y financiera bajo este régimen ante la Oficina Nacional de Ética Pública.

2. El actual sistema

2.1. La ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública

En noviembre de 1999, el régimen se modificó nuevamente al promulgarse la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública que, en su capítulo III establece un nuevo régimen de presentación de declaraciones juradas para los funcionarios. El artículo 10º indica que en cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas con la debida intervención del organismo que las haya registrado y depositado, previa presentación de una solicitud escrita. Las restricciones para usar la información son similares a las del régimen anterior.

Por su parte, la ley 25.233, modificatoria de la ley de Ministerios aprobada en diciembre de 1999, dispuso crear, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Oficina Anticorrupción, responsable de la elaboración y coordinación de los programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional. De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 102 del 23 de diciembre de 1999, la Oficina Anticorrupción tiene competencia para evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que puedan constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.

El artículo 5º de la ley obliga a presentar sus declaraciones juradas a las máximas autoridades de la Nación (Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios y Subsecretarios), las máximas autoridades de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, las autoridades superiores de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, los directores, los encargados de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad y, todo funcionario encargado de administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos, cualquiera fuera su naturaleza¹.

2.2. Contenido de las declaraciones juradas patrimoniales integrales

Según el artículo 6º de la ley, las declaraciones juradas deben contener una nómina detallada de todos los bienes propios del funcionario declarante, de los de su cónyuge y los de sus hijos menores, en el país o en el extranjero, y se detallarán especialmente: bienes inmuebles, bienes muebles registrables y no registrables, capital invertido en títulos, acciones y otros valores, depósitos en bancos y entidades financieras nacionales y extranjeras, dinero en efectivo, créditos y deudas hipotecarias,

prendarias y comunes, ingresos y egresos anuales derivados del trabajo en relación de dependencia o del ejercicio de actividades independientes o profesionales, ingresos anuales derivados de rentas o sistemas previsionales, así como la fecha de adquisición y el origen de los fondos aplicados a cada adquisición.

En la parte reservada de la declaración –que sólo se encuentra a disposición del juez competente–, el funcionario deberá indicar el nombre del banco o entidad financiera en el que tuviera sus depósitos, así como los números de las cuentas corrientes, de cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito y la ubicación de los inmuebles.

3. El modelo: Teoría y práctica

3.1. Descripción

El modelo de análisis a utilizar será el de principal-agente-cliente, donde el principal es el Estado que contrata al funcionario, abona su remuneración, aplica las sanciones y maneja los recursos para detectar las irregularidades; el agente es el funcionario público que actúa en nombre del Estado y está sujeto a los incentivos y castigos que éste le imponga; el cliente es el tercero ajeno al Estado que es afectado por las decisiones de éste y puede optar por ofrecer un soborno o actuar legalmente. Por simplicidad, se obviarán las derivaciones matemáticas del modelo.

En este análisis, la utilidad del funcionario puede verse como dependiente de los ingresos percibidos durante su permanencia en el cargo (netos del esfuerzo necesario para obtenerlos) y de la satisfacción moral por tener un comportamiento correcto.

En realidad, desde la perspectiva de la teoría económica, las personas no pueden calificarse como intrínsecamente honestas o deshonestas², sino que se observa si su comportamiento es honesto o deshonesto. Para decidir si realiza actos de corrupción o no, el funcionario compara la utilidad (entendiéndose por tal la ganancia personal, ya sea en satisfacción y/o dinero) que le reporta el ingreso que percibe por desempeñarse en su cargo (o, mejor, el flujo de ingresos futuros que cree percibirá mientras permanezca en su puesto), con la que obtendría si aceptara sobornos. También entran en los cálculos de los funcionarios la probabilidad de ser descubiertos y el castigo que recibirían si asumieran conductas deshonestas. Si la probabilidad de ser encontrados en prácticas incorrectas o la penalidad ante el descubrimiento de esas inconductas aumentara, la posibilidad de que el funcionario tenga un comportamiento deshonesto disminuiría, y viceversa. Asimismo, el funcionario considera los costos de la adopción de las prácticas deshonestas. Éstos pueden ser morales (sanciones que pudiera recibir, problemas éticos, etc.) y económicos (posible pérdida de su empleo³).

El agente puede tener un comportamiento honesto, con lo cual su utilidad será la resultante de sumar el pago monetario que recibe mensualmente más la satisfacción moral por comportarse honestamente. En cambio, el agente corrupto tendrá una utilidad que puede variar según sea descubierto o no. Si no fuera descubierto, su utilidad será la resultante de sumar a la remuneración el monto del soborno y el costo moral por percibirlo. En caso de ser descubierto, su utilidad resultará igual al soborno menos la sanción que pudiera recibir y el costo moral por recibir el dinero ilícito.

A continuación, se presenta, graficado en términos de un árbol de decisión, este esquema de conductas posibles para el funcionario.

Figura 1: Árbol de Decisión para el Agente Potencialmente Corrupto

Con estas condiciones, la utilidad esperada del agente por no ser corrupto (EU) es: $EU = U [R(0) + k]$

Llamando p a la probabilidad que el funcionario sea descubierto recibiendo un soborno, la utilidad esperada para quien se comporte de manera corrupta es:

$$EU = U [R(x) + p(x-f) + (1-p)(x+k)]$$

Si esta expresión es mayor que su recompensa por no ser corrupto, aceptará el soborno.

Básicamente, la figura muestra que el agente tiene dos opciones: corromperse o no. La decisión dependerá de los parámetros p , x , f y k y de las funciones de utilidad U y de costo moral $R(x)$. Cuanto más altos sean los parámetros p , f y k y el valor de la función $R(x)$, más incentivos tendrá el agente para no corromperse. En cambio, elegirá hacerlo cuando x sea alto y $R(x)$, p y f bajos.

El modelo prevé que con información completa –es decir, cuando se da la situación en la que el principal (el Estado) conoce fehacientemente el nivel de honestidad del agente y observa detalladamente su comportamiento o dicho de otro modo, existe el nivel máximo de transparencia– no habrá corrupción. Esto es porque la probabilidad de detectar un hecho irregular es igual a 1 (uno), entonces no hay forma de evitar el castigo –que puede ser total, es decir $f = x$ – por lo que la utilidad esperada del agente se transforma en: $EU = U [R(x) + (x-f)] < U [k + R(0)]$ y, por lo tanto, le conviene no ser corrupto.

Con información incompleta, además de generarse ineficiencia, habrá corrupción con probabilidad mayor que cero, debido a que al existir la posibilidad de no ser descubierto, el agente estará tentado a aceptar un soborno si su utilidad esperada en caso de corromperse es mayor a la utilidad que derivaría de comportarse éticamente. Esta probabilidad dependerá del tamaño de la renta

a repartir entre principal y agente. Dicho de otro modo, si la ganancia que se lleva el principal es muy grande y al agente le toca sólo una porción muy pequeña que no compense su productividad, éste tenderá a pensar que se lo trata injustamente y que podría obtener beneficios sacando ventaja de la falta de información; es decir, utilizara su posición para coludir con el cliente y obtener una parte mayor de la renta.

Como el mundo real es uno de información incompleta, se utilizará como supuesto básico que parte de la información de la que dispone el Estado o bien está ausente o bien es errónea (falsificada por el agente). Esta restricción hace que, a pesar de contar con una cantidad suficiente de agentes honestos, no se garantice la eficiencia ni se elimine la corrupción. Esto se debe a que la existencia de la amenaza latente de corrupción hará que el Estado asigne recursos para tratar de evitarla –esto es lo que causa la ineficiencia- y dado que existe el espacio para cometer hechos irregulares, algunos funcionarios se sentirán tentados ante esta posibilidad; por lo que no hay garantía de que, en equilibrio, no haya corrupción muy a pesar de las medidas tomadas por el Estado⁴.

3.2. La práctica: el control de la situación patrimonial que realiza la Oficina Anticorrupción

Como responsable de llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos y efectuar el análisis de su contenido en orden a determinar la existencia de situaciones que pudieran configurar presunto enriquecimiento o incompatibilidad, diseñar e instrumentar un sistema de registro, control y seguimiento de las declaraciones juradas patrimoniales, realizar las verificaciones que se dispongan a efectos de constatar la exactitud de los datos consignados (Decreto 625/2000, que aprueba su estructura organizativa), la Oficina Anticorrupción recibe y analiza las declaraciones juradas de los funcionarios.

En diferentes momentos, el funcionario debe declarar su patrimonio e ingreso. Ello permite tener, en cada instante, una fotografía de su situación patrimonial y financiera y posibilita a la Oficina realizar controles de dos tipos: de patrimonio (en relación con sus ingresos) y de la evolución anual que éste tenga.

Según el modelo presentado, para reducir los incentivos a la actuación deshonestas de los funcionarios, es necesario:

- a) Aumentar la probabilidad que el agente sea descubierto y castigado.
- b) Elevar las sanciones por incurrir en conductas deshonestas.
- c) Incrementar la satisfacción moral derivada del comportamiento honesto.
- d) Lograr que se reduzca el monto de los sobornos pagados.
- e) Acrecentar el salario de los funcionarios.

¿Cómo opera sobre cada una de estos propósitos un sistema de declaraciones juradas abiertas y de contenido público?

- Aumenta la probabilidad de que los funcionarios sean descubiertos, ya que es fácil acceder a la información sobre sus aspectos patrimoniales y financieros. Por tanto y según lo visto, es menos probable que su conducta sea deshonestas. Por otra parte, un ambiente de mayor control de la corrupción incrementa la probabilidad de ser descubiertos que perciben los funcionarios.

- Ante la perspectiva de tener que declarar públicamente sus ingresos y bienes, el funcionario deshonesto, puede falsear su declaración y subdeclarar su patrimonio o, directamente, no realizar la presentación. Sin embargo, lo que antes era penado con una sanción administrativa o no castigado –ya que la declaración era abierta sólo en los casos excepcionales ya señalados-, resulta un delito a partir de la sanción de la ley de Ética Pública que, en su artículo 39º, incorpora al Código Penal la pena de prisión de quince días a dos años e inhabilitación especial perpetua al que ...estuviere obligado por ley a presentar una declaración jurada patrimonial y omitiere maliciosamente hacerlo... En la misma pena incurrirá el que maliciosamente, falseare u omitiere insertar los datos que las referidas declaraciones juradas deban contener de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables. Por tanto, la ley -y su necesario complemento que es el sistema de declaraciones juradas de contenido público- cierra otra vía de escape de posibles actos de corrupción al aumentar y extender las sanciones.

Por otra parte, el funcionario deshonesto –ante el temor de ser descubierto con un patrimonio superior al que permitirían sus ingresos- tiene también la opción de ocultar su real patrimonio apelando a la designación de testaferros, a la contratación de asesoramiento contable especializado, etc., con el fin de presentar una declaración jurada que no despierte sospechas al ser controlada. Sin embargo, esto indudablemente aumentaría los costos para quienes incurran en conductas ilícitas, y reduciría el ingreso neto proveniente de los sobornos percibidos. Por tanto, según nuestra ecuación inicial, hay otro fuerte incentivo para que los agentes no mientan en su declaración, lo que permite que una mayor proporción se mantenga en la legalidad⁵.

- La satisfacción moral derivada de comportarse honestamente sólo podrá aumentar, por un lado si la sociedad se desenvuelve en un contexto ético, premiando a quienes se comporten correctamente⁶. Al menos en el corto plazo, el sistema de declaraciones juradas tiene un efecto neutro sobre esto. Es posible que a largo plazo logre modificar ciertas pautas sociales⁷.

- El monto de los sobornos pagados es una variable que el Estado no controla, aunque si se incrementan los controles y, por tanto,

el riesgo de que el funcionario sea descubierto, éste exigirá una recompensa mayor por actuar incorrectamente. De este modo, se incrementan –indirectamente– los costos para el particular que da el dinero.

- No se percibe, a corto plazo, un efecto sustantivo del sistema sobre las remuneraciones de los agentes públicos, aunque los ahorros que implicará para el Estado la caída en los niveles de corrupción permitiría destinar esos recursos a otros fines.

El régimen tiene otro beneficio adicional. Muchas veces se argumenta que, a través del sistema de declaraciones juradas sólo puede detectarse la corrupción menor o aquella centrada en los niveles más bajos de funcionarios públicos y no la que se produce en los niveles superiores, dado que los agentes que allí se desempeñan tienen mecanismos más eficientes de elusión de los controles. Aunque esto fuera cierto, la investigación de la situación de los funcionarios de menor rango es útil en un ambiente de corrupción sistematizada –que ocurre cuando el sistema no puede funcionar sin corrupción y ésta se encuentra generalizada en todos los agentes públicos–, que es favorecido por la laxitud de los controles. Incrementar el seguimiento sobre los funcionarios de menor rango, reduce las probabilidades que éstos toleren –aunque de manera pasiva– la corrupción de sus superiores. Si el subordinado no tiene vía libre para la corrupción menor –que es la contraprestación que recibe por permitir la corrupción a gran escala de sus superiores– es más probable que denuncie los hechos que ve⁸.

3.3. El control de incompatibilidades realizado por la Oficina Anticorrupción

El sistema de declaraciones juradas patrimoniales no tiene como única función analizar la evolución patrimonial de los funcionarios, sino también marcar una clara división entre lo que es el interés público y el privado.

La profusa normativa sobre incompatibilidades, acumulación de cargos y conflictos de intereses que rige para los funcionarios públicos (entre la que merece mencionarse la ley de Ministerios, la ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, el Decreto 8566/61 y numerosos regímenes específicos) intenta controlar estos aspectos. Para ello, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública requiere (art. 12º) que aquellos funcionarios cuyo acceso a la función pública no sea un resultado directo del sufragio universal, incluirán en la declaración jurada sus antecedentes laborales al solo efecto de facilitar un mejor control respecto de los posibles conflictos de intereses que puedan plantearse. En su artículo 13º, la ley fija que es incompatible con el ejercicio de la función pública: a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones.

Asimismo, el artículo 15º de la ley establece que las inhabilidades e incompatibilidades regirán aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente.

Por su parte, el citado Decreto 164/99, reglamenta esta cuestión, señalando (artículo 22º) que los funcionarios deberán completar una declaración sobre el cumplimiento del régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses en los términos de los artículos 13 a 16 de la Ley Nº 25.188.

La detección de casos de conflicto de intereses e incompatibilidades, realizada por la Oficina Anticorrupción⁹ a través del sistema de declaraciones juradas patrimoniales permitiría, en primer lugar, descartar para los cargos a los candidatos con alta probabilidad de incurrir en una irregularidad. Esto es porque la corrupción es entendida no sólo como recibir un sobre con dinero, sino también como intercambiar autoridad pública en beneficio propio o de un tercero. Casos como el de un funcionario que debe decidir sobre las reglas de juego de un mercado y tiene o tuvo en el pasado intereses particulares en él, o es dueño de acciones de compañías que intervienen en ese mercado, etc., serían ejemplos típicos de la presencia de un conflicto de intereses¹⁰.

Por su parte, las incompatibilidades o las acumulaciones de cargos en las que puedan incurrir los funcionarios hacen que su dedicación no sea la suficiente, produciendo una mala asignación de los recursos y hasta trabas en el proceso de administración gubernamental.

El sistema de declaraciones juradas patrimoniales proporciona las siguientes medidas para evitar las incompatibilidades y conflictos de intereses:

- Los antecedentes que el sistema proporciona permiten seleccionar a los agentes más honestos y a aquellos cuya probabilidad de incurrir en irregularidades sea reducida.
- Aporta datos para diseñar medidas de premios y castigos para los distintos funcionarios. Adicionalmente también se cuenta, gracias a la declaración de los antecedentes, con información sobre potenciales clientes.
- Permite descartar a aquellos candidatos peligrosos; es decir, a quienes potencialmente sea más probable que incurran en conflictos de intereses.
- La declaración de bienes es útil cuando el funcionario no es rico; en cambio, cuando éste tiene otras fuentes de ingreso se torna difícil probar si hubo enriquecimiento ilícito. Entonces la declaración de conflicto de intereses e incompatibilidades permite controlar a los funcionarios acaudalados, ya que evita que tomen decisiones que les hagan enriquecerse a costa de regulaciones del Estado

emitidas por ellos mismos con el propósito de obtener beneficios.

- También permite realizar control preventivo, en caso que haya conflictos de intereses o incompatibilidades y se autorice al funcionario continuar en su cargo con ciertas salvedades (v.g., excusarse de intervenir en ciertos asuntos); el sistema permite efectuar un análisis caso por caso y luego proponer medidas que reduzcan la discrecionalidad del agente.
- Finalmente, el sistema permite llegar a determinar ciertos patrones de incompatibilidades o conflicto de intereses muy generales que luego sirvan de insumo para crear un reglamento sobre la materia a fin de poner por adelantado las condiciones y requisitos para ser funcionario público.

4. Conclusiones:

Hacia el perfeccionamiento del sistema y la participación social en el control

El trabajo demuestra que en un esquema ideal, con información completa, las probabilidades de existencia de corrupción son nulas: el funcionario no realizará prácticas corruptas, porque con certeza será descubierto. Lamentablemente, el mundo real difiere de los modelos y la información no sólo es incompleta, sino que los costos de obtener información adicional se incrementan exponencialmente y tienden a infinito (el viejo dilema de quién vigila a los vigiladores). Por ello, el Estado debe diseñar mecanismos alternativos que redunden en costos menores.

La instauración de un sistema de presentación de declaraciones juradas patrimoniales de contenido público es uno de ellos y resulta útil tanto para obstaculizar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, como para detectar y prevenir incompatibilidades y conflictos de intereses.

En nuestro país, se están dando los primeros pasos, y un sistema iniciado en 1999 ya ha sufrido cambios en su normativa y en sus procedimientos en procura de reducir drásticamente los costos del control. Así, el costo por cada declaración jurada controlada por el sistema vigente se ha estimado en \$ 70,4. Mientras tanto, para el nuevo sistema de carga de datos y presentación de las declaraciones juradas a través de medios informáticos e Internet que se puso en marcha en noviembre último, el costo medio por cada declaración controlada es de \$ 9,1. El ahorro para el Estado –estimando un universo de 30.000 funcionarios analizados- es considerable. Por otra parte, el formulario electrónico facilitará el control automatizado de los aspectos formales y del contenido de la declaración.

De esta manera, se disminuyen los costos de prevención, ya que, tras la inversión inicial, su valor marginal es muy cercano a cero.

A su vez, la gestión de gobierno se vuelve más eficiente porque los funcionarios, una vez evaluados y resueltas todas las abstenciones a las que deban ceñirse, no deberían contraponer su interés personal al interés público.

La información que proveen las Declaraciones Juradas de contenido público genera, así, un fuerte incentivo a la transparencia en la gestión de gobierno. Esto es así, porque al tener que justificar su riqueza, los funcionarios querrán demostrar que todo su trabajo para el Estado no sólo ha sido satisfactorio sino también honesto, lo que se logra a través de una mayor visibilidad en los procesos de toma de decisiones.

Dicho de otra forma, el sistema crea un nuevo participante, la sociedad que se dedica a controlar, al menos en forma implícita – esto es que los incentivos de los funcionarios a actuar en forma deshonesta bajen dado que aumenta la posibilidad de ser descubiertos por haberse agregado un actor más que puede estar observando. Este observador externo querrá respuestas a sus demandas; en suma, la sociedad deja su rol pasivo y el funcionario asume la responsabilidad de responder ante ella por sus actos.

El Estado se beneficia porque invertirá menos recursos en investigar y castigar los casos de corrupción, porque la gestión de gobierno será más eficiente, y porque la reputación que ganará no sólo le permitirá evitar entrar en conflictos internos (entre partidos) sino también ser evaluado mejor por los inversores extranjeros, lo que podría redundar en mayor ingreso de capitales y menores costos de endeudamiento.

La sociedad, por su parte tiene una nueva posibilidad de participar en la búsqueda de la transparencia. El desafío actual es desarrollar y poner en marcha los caminos para asegurar esta mayor participación social.

Bibliografía

Burke, Frances; William Richter y Jameson W. Doig: Frances. Ensayo introductorio: "The Timely, Ambiguous, and Fragile Nature of Ethical Concerns", en Combating Corruption / Encouraging Ethics, 1990.

Clark, Robert C.: Corporate Law, editorial Advisory Board, 1986.

Gilmar, Stuart C. Effective Management of Ethics Systems: New Frontiers in Public Administration, Washington DC, 2000.

Klitgaard, Robert: Controlando la Corrupción, Editorial Sudamericana, 1988.

Langseth, Petter; Poe, Jeremy y Stapenhurst, Rick: La función de un sistema de integridad nacional en la lucha contra la corrupción. Documento de Trabajo del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1997.

McKeon, Richard: Introduction to Aristotle: Virtue, Habit, and Ethics, New York Ramdon House, 1947 en Combating Corruption / Encouraging Ethics, 1990.

Rose – Ackerman, Susan: Corruption: A Study in Political Economy, Academic Press, 1978.

Solomon, Robert C.: Ethics and Excellence: Cooperation and Integrity in Business. Oxford University Press, 1993.

Urbiztondo, Santiago: "Un sistema de incentivos para mejorar la recaudación impositiva", en Económica, La Plata, Vol. XXXIX, Nos. 1-2, 1993.

Weischelbaum, Federico: The Triangle of Corruption. Universidad de San Andrés, julio 1999.

(*)Licenciado en Economía, Máster en Políticas Públicas, Administrador Gubernamental, con destino en la Oficina Anticorrupción.

(**)Licenciado en Economía, asesor de la Dirección de Políticas de Transparencia, Oficina Anticorrupción.

Colaboraron en este artículo los AG Iris Fernández, Graciela Ferro y Jorge Deambrossi.

1 En otros países, los sistemas de presentación de declaraciones juradas públicas muestran distintas variantes. Por ejemplo, la Oficina de Ética de los Estados Unidos maneja dos categorías de funcionarios para controlar las declaraciones juradas: alrededor de 12.000 funcionarios de alto rango –categoría que incluye al Presidente, Vicepresidente, Secretarios y Subsecretarios, la rama superior de funcionarios del Poder Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas- a quienes se les exige completar todo el formulario de la declaración y que está disponible públicamente, y un grupo mayor de aproximadamente 300.000 agentes que deben completar una versión más corta, que se mantiene en forma confidencial y queda en su organismo, donde se la utiliza para fines internos del gobierno, como la investigación o el asesoramiento, por parte del oficial de ética de la repartición. Las declaraciones juradas de los funcionarios de más alto rango se someten al control de la agencia empleadora, la Casa Blanca y la Oficina de Ética Gubernamental.

El control de la declaración jurada se centra en aspectos de potenciales conflictos de intereses de los funcionarios y no en el incremento patrimonial. Así, los funcionarios declaran sus intereses financieros y la Oficina de Ética puede identificar posibles conflictos de intereses antes de que ocurran y encontrar una solución adecuada (que puede ser la obligación de excusarse, la orden de desprenderse de ciertos bienes o acciones, etc.).

En Sudáfrica, la declaración de los funcionarios tiene una parte pública y otra privada.

En Egipto, los funcionarios deben presentar cada siete años una declaración que sólo puede ser publicada por orden judicial.

En Rumania, un grupo de tres jueces recomienda la apertura de las declaraciones y el presidente decide si se hace o no. En otros países –tal como ocurría en Argentina hasta la sanción del Código de Ética-, las declaraciones son completadas por los agentes públicos y sólo se abren si existen causas criminales contra los funcionarios.

En Honduras, los funcionarios deben presentar una declaración jurada y detallada de todos sus bienes que examina la Dirección de Probidad Administrativa, organismo de control auxiliar del Poder Legislativo, con independencia funcional y administrativa.

En El Salvador, la declaración patrimonial es de carácter reservado.

En Venezuela, los funcionarios públicos que ocupan determinados cargos o desempeñan determinadas funciones están obligados a presentar declaración jurada patrimonial al asumir el cargo y al cesar en el mismo ante la Contraloría General de la República que se encarga de verificar la sinceridad de la misma y de cotejarla, de ser el caso, con la declaración anterior.

En Puerto Rico, la Ley de Ética Gubernamental reglamenta el acceso público a los informes financieros. El Director de la Oficina de Ética Gubernamental evalúa las solicitudes de acceso a los informes, bajo determinadas condiciones.

En Uruguay, la Ley 17.060 de 1998 establece que las declaraciones juradas patrimoniales se presentan al ingreso, al cese y se renuevan cada dos años ante la Junta Asesora en Materia Ético Financiera del Estado. Dispone también que las Declaraciones se

presenten cerradas. Las del Presidente y Vicepresidente de la República se abren y se publican en el Diario Oficial. Las restantes se abren a pedido del propio declarante, a solicitud de la justicia penal, de oficio por decisión de la Junta o en el curso de una investigación por ella promovida.

En Colombia, según el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), los funcionarios deben presentar Declaración de Bienes y Rentas al asumir el cargo, al cesar y deben renovarla anualmente. La Ley dice que la Declaración sólo puede usarse para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servicio público. La norma no hace referencia expresa al carácter de las Declaraciones.

En Corea, un Comité de Ética de Oficiales Públicos recibe y controla las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de todas las jurisdicciones y el público puede acceder a ellas.

2 Ver Urbiztondo (1993)

3 Con lo cual, un contexto de alta tasa de desempleo sería un incentivo para la reducción de la corrupción si, al mismo tiempo, el funcionario percibe que aumenta la probabilidad de ser descubierto.

4 Para un tratamiento más formal del tema, ver Weinschelbaum (1999)

5 Por otra parte, la intervención de más personas en el juego, incrementa la probabilidad de que alguno decida violar las normas implícitas y, por ejemplo, un asesor contable puede denunciar los manejos ilícitos o un testaferro puede no reconocer un pacto firmado y quedarse con los bienes adquiridos con dinero de fuente ilegal.

6 Existe, indudablemente, un efecto demostración para la presencia de corrupción, de manera que la importancia del contexto en el que se desenvuelve el agente público no debe ser subestimada.

7 Quizá con este objetivo es que en los últimos años, se le ha prestado una especial atención al comportamiento ético en el ambiente de negocios, que también es aplicable al Estado. La idea básica es generar, desde muy temprano en la educación, una masa crítica de administradores y hombres de negocios que comprendan la importancia del asunto.

8 Este efecto se vería, sin duda acentuado por la aplicación, tal como promueve la Convención Interamericana contra la Corrupción de sistemas para proteger a los funcionarios públicos ...que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad... Los autores agradecen al Dr. Carlos Manfroni este comentario.

9 La Oficina tiene también como objetivos elaborar mecanismos para prevenir posibles conflictos de intereses económicos y posibles incompatibilidades laborales (Decreto N° 625/2000).

10 El artículo 14 de la ley prevé que "Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios."